

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang Masalah**

Model Lasswell sering diterapkan dalam komunikasi massa (Mulyana, 2011:148). Menurut Effendi (1993:253), Lasswell menyatakan bahwa cara yang terbaik untuk menerangkan proses komunikasi adalah menjawab pertanyaan: *Who Says What In Which Channel To Whom With What Effect* (Siapa Mengatakan Apa Melalui Saluran Apa Kepada Siapa Dengan Efek Apa). Hafied Cangara (1998:46) menambahkan jika pertanyaan Lasswell divisualisasi dalam gambar dapat dinilai sebagai model komunikasi, dimana proses komunikasi selalu mempunyai efek atau pengaruh. Efek atau pengaruh tersebut dapat berupa perubahan sikap komunikasi yang akan digunakan dalam penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan teori model komunikasi Lasswell, dimana unsur *who* yang dimaksud adalah Iklan Layanan Masyarakat (ILM) Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS yang dibuat oleh Kementerian Koordinator bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK), *says what* adalah isi pesan dari ILM Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS, *in which channel* merupakan media televisi, *to whom* yang dimaksud adalah khalayak atau komunikasi, sedangkan *with what effect* disini yaitu sikap. Sikap adalah merupakan reaksi atau respons seseorang yang masih tertutup terhadap suatu stimulus atau objek (A. Wawan dan Dewi M., 2010:27).

Rhenald Kasali (1995:201) mengungkapkan bahwa di negara-negara maju, iklan telah dirasakan manfaatnya dalam menggerakkan solidaritas masyarakat manakala menghadapi suatu masalah sosial. Iklan seperti ini disebut Iklan Layanan Masyarakat (ILM). Menurut Wells, Moriarty, dan Burnett (2006:18), *public service announcements (PSAs) communicate a message on behalf of some good cause, such as stopping drunk driving or preventing child abuse*. Jadi, Iklan Layanan Masyarakat mengkomunikasikan sebuah pesan atas nama beberapa tujuan baik, seperti menghentikan mengemudi dalam keadaan mabuk atau mencegah pelecehan anak. Salah satu ILM yang menyampaikan pesan atas tujuan baik yaitu ILM Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH.

Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH dibuat oleh Kementerian Koordinator bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK). Kementerian bidang PMK merancang pembuatan iklan dan sosialisasi revolusi mental yang akan mengambil dana anggaran sebesar 140 miliar rupiah (Noor Aspasia Hasibuan, [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com), diakses pada tanggal 6 November 2016).

Sebelumnya, ILM ini adalah program yang dijanjikan oleh pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) Republik Indonesia (RI) yaitu Ir. H. Joko Widodo atau Jokowi dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla atau Jusuf Kalla pada masa kampanye Pemilihan Presiden 2014. Kini, pasangan tersebut terpilih dan menjalankan program yang dijanjikan.

Program Revolusi Mental berawal dari ide revolusi di jaman kemerdekaan adalah sebuah perjuangan fisik, perang melawan penjajah dan

sekutunya, untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kini, 70 tahun setelah bangsa Indonesia merdeka, sesungguhnya perjuangan itu belum berakhir. Masyarakat Indonesia masih harus melakukan revolusi membangun jiwa bangsa (Tim PKP-Kemenkominfo, [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Membangun jiwa yang merdeka, mengubah cara pandang, pikiran, sikap, dan perilaku agar berorientasi pada kemajuan dan hal-hal yang modern, sehingga Indonesia menjadi bangsa yang besar dan mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa lain di dunia (Tim PKP-Kemenkominfo, [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Tim Pengelolaan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika (Tim PKP Kemenkominfo) mengatakan bahwa gerakan revolusi mental semakin relevan bagi bangsa Indonesia yang saat ini tengah menghadapi tiga problem pokok bangsa yaitu merosotnya wibawa negara, merebaknya intoleransi, dan terakhir melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional (Tim PKP-Kemenkominfo, [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Hasil survei-survei internasional sering menunjukkan bahwa dalam hal yang baik, angka untuk Indonesia cenderung rendah, tetapi dalam hal yang buruk cenderung tinggi. Contohnya, data Transparency International menunjukkan persepsi tentang tingkat korupsi di sektor publik, dari 177 negara dan dengan 177 skor, Indonesia berada di ranking 114 dengan skor 32 (Revolusi Mental, [revolusimental.go.id](http://revolusimental.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Hal ini didukung dengan pernyataan Jokowi yang dikutip dari [presidenri.go.id](http://presidenri.go.id) (diakses pada tanggal 8 November 2016) dalam tulisannya yang berjudul Revolusi Mental menyatakan bahwa:

sejumlah tradisi atau budaya yang tumbuh subur dan berkembang di alam represif Orde Baru masih berlangsung sampai sekarang, mulai dari korupsi, intoleransi terhadap perbedaan dan sifat kerakusan, sampai ingin menang sendiri, kecenderungan menggunakan kekerasan dalam memecahkan masalah, pelecehan hukum dan sifat oportunistis.

Menurut Jokowi, Indonesia perlu melakukan revolusi mental yang harus dimulai dari diri sendiri, dimulai dengan lingkungan keluarga dan lingkungan tempat tinggal serta lingkungan kerja dan kemudian meluas menjadi lingkungan kota dan lingkungan negara. Revolusi mental harus menjadi sebuah gerakan nasional, usaha kita (bangsa Indonesia) bersama untuk mengubah nasib Indonesia menjadi bangsa yang benar merdeka, adil dan makmur (Jokowi, [presidenri.go.id](http://presidenri.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Dalam kehidupan sehari-hari, praktek revolusi mental adalah menjadi manusia yang berintegritas, mau bekerja keras dan punya semangat gotong royong. Revolusi mental mulanya digerakkan oleh Presiden dan didukung oleh suatu konsorium yang terdiri dari para tokoh nasional (birokrasi pemerintah, dunia usaha, tokoh agama, akademisi, seniman, budayawan dan masih banyak lagi) (Revolusi Mental, [revolusimental.go.id](http://revolusimental.go.id), diakses pada tanggal 8 November 2016).

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI sebagai penanggungjawab dalam mengkoordinasikan Gerakan Nasional Revolusi Mental akan terus melakukan sosialisasi melalui

media massa, tayangan TV, siaran radio, media cetak, media luar ruang atau publik melalui pelibatan masyarakat, seminar, workshop dan pagelaran budaya (Humas Kemenko PMK, [kemenkopmk.go.id](http://kemenkopmk.go.id), diakses pada tanggal 14 November 2016).

Program Revolusi Mental menjadi menarik karena pemerintah membuat sembilan versi iklan program Revolusi Mental agar mengingatkan masyarakat untuk melakukan perubahan dalam gerakan nasional Revolusi Mental. Iklan tersebut yaitu Bekerja Sungguh-Sungguh, Gerakan Perubahan, Pegawai Negeri Sipil, Pengguna Jalan, Petani, Puskesmas Keliling, Buang Sampah, Testimoni dan Kemal Palevi.

ILM Revolusi Mental menampilkan tokoh dengan berbagai macam kalangan dan profesi, usia serta jenis kelamin. Hal ini menandakan bahwa tidak ada target khusus, namun menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Setiap ILM Revolusi Mental mempunyai targetnya masing-masing sesuai dengan tokoh yang ditampilkan. Salah satunya adalah versi PNS yang menampilkan pekerjaan seorang PNS.

**Gambar I.1**  
 Sembilan Versi Iklan Layanan Masyarakat  
 Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH



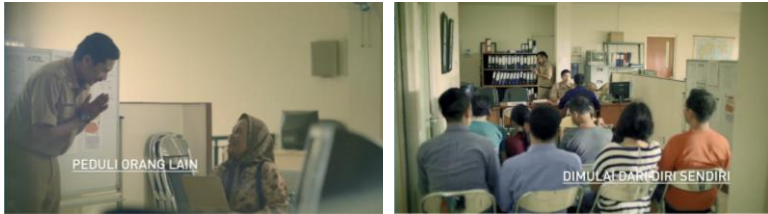
**Sumber: Youtube**

Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS menggambarkan fenomena PNS dalam kehidupan sehari-hari di lingkungan kerja.

**Gambar I.2**  
 Iklan Layanan Masyarakat  
 Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS



Bagian pembuka dengan *setting* seorang PNS yang sedang melakukan *check clock*.



Bagian tengah iklan yang memunculkan seorang PNS yang sedang melayani masyarakat.



**Sumber: Youtube**

Peneliti memilih Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH yang ditayangkan di televisi karena iklan tersebut sedang gencar ditayangkan supaya berdampak pada masyarakat. Namun, dalam beberapa artikel berita, seperti artikel berita yang berjudul “Birokrat Belum Mampu Menjawab Revolusi Mental” (Fuska Sani Evani, [berisatu.com](http://berisatu.com), diakses pada tanggal 30 November 2016). Menurut berita yang ditulis pada 20 Oktober 2016 menyebutkan bahwa:

Perfoma birokrasi sebagai front dari jargon kampanye Joko Widodo- Jusuf Kalla ‘Revolusi Mental’ belum bisa dijadikan acuan bagi bangsa untuk berangkat dari persoalan pelayanan publik.

Terbukti dengan berbagai laporan dan pembuktian adanya pungutan liar yang merugikan rakyat, pengamat hukum tata negara UGM sekaligus Direktur Pusat Kajian Antikorupsi (Pukat) Universitas Gadjah Mada Zainal Arifin Mochtar menyebutkan bahwa persoalan pungli yang dilakukan aparat negara, menandakan bahwa

kebijakan hukum terkait birokrasi belum mampu memotong rantai korupsi.

Artikel berita serupa juga ditulis yang berjudul “Revolusi Mental Dinilai Belum Berhasil, Ini Jawaban Istana” (Rakhmatulloh, nasional.sindonews.com, diakses pada tanggal 30 November 2016) dalam rangka dua tahun Jokowi-JK menyebutkan bahwa:

Jargon revolusi mental yang digaungkan pemerintahan Joko Widodo (Jokowi)-Jusuf Kalla (JK) dinilai belum berhasil membawa perubahan karakter oleh sebagian kalangan. Hal itu pun diamini Wakil Ketua DPR Fahri Hamzah yang menilai revolusi mental belum berhasil. Sekretaris Kabinet Pramono Anung menilai, untuk mengukur keberhasilan revolusi mental dalam waktu dua tahun ini, berpulang kepada masyarakat. Sebab, bicara revolusi mental dasarnya adalah kepuasan rakyat.

Kedua artikel tersebut memuat pernyataan bahwa Gerakan Nasional Revolusi Mental yang dicetuskan oleh Jokowi dinilai masih belum cukup efektif. Jika mengingat pada masa kampanye pemilihan presiden tahun 2014 lalu, pasangan capres dan cawapres RI Jokowi dan Jusuf Kalla ini cukup menuai kontroversi akibat adanya kampanye hitam (*black campaign*) yang ditujukan pada pasangan ini. Salah satunya adalah kemunculan tabloid Obor Rakyat. Tabloid Obor Rakyat merupakan media yang baru muncul pada saat pemilihan presiden 2014, dan pada edisi pertama tanggal 5-11 Mei 2014, tabloid tersebut membuat tulisan yang dari judulnya saja tampak menghina Jokowi. Beberapa judul tersebut yaitu Capres Boneka, Jokowi Anak Tionghoa, Putra Cina asal Solo dan lain-lain (Regina Fiardini, news.okezone.com, diakses pada tanggal 14 Desember 2016).



Selain kemunculan tabloid *Obor Rakyat*, adanya tulisan dalam situs [pedulifakta.blogspot.co.id](http://pedulifakta.blogspot.co.id) (diakses pada tanggal 14 Desember 2016) yang berjudul “Revolusi Mental Jokowi itu adalah PKI” menambah isu dan kontroversi capres dan cawapres Jokowi dan Jusuf Kalla pada masa kampanye pemilihan presiden 2014.

Adanya isu PKI yang menimpa Jokowi serta tabloid yang menghina Jokowi dan beberapa pihak mengatakan bahwa program Revolusi Mental belum cukup efektif menambah pro dan kontra kemunculan ILM Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH.

Berbagai permasalahan di tingkat pemerintahan juga belum dapat tertangani dengan baik, khususnya di Kota Surabaya. Walikota Surabaya yaitu Tri Rismaharini atau yang dikenal dengan Risma pada September 2016 lalu sedang berkeliling kota Surabaya untuk melihat keadaan warga dan memantau pelayanan anak buahnya kepada warga. Risma mengamuk di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) karena melihat pelayanan KTP elektronik (e-KTP) terkesan lamban yang mengakibatkan antrean warga menumpuk (Kompas, [www.regional.kompas.com](http://www.regional.kompas.com), diakses pada tanggal 12 Desember 2016).

Hal ini menjadi menarik untuk diteliti dalam ranah penelitian sikap. Melalui sikap, manusia akan memahami proses kesadaran yang menentukan tindakan nyata dan yang tindakan yang mungkin dilakukan individu dalam kehidupan sosialnya (A. Wawan dan Dewi M., 2010:20). Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian sikap PNS Kota Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS. Terdapat enam elemen iklan yaitu *heard words and sound effects, music, seen words, pictures, color, dan movement*.

Dalam hal ini, apakah Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS dapat mengubah sikap PNS Kota Surabaya.

Subjek dalam penelitian ini adalah PNS Kota Surabaya, khususnya PNS yang bekerja dalam pelayanan publik. Peneliti memilih PNS karena PNS menjadi tokoh yang digambarkan dalam Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS.

Peneliti memilih Surabaya sebagai lokasi penelitian karena Kota Surabaya belum termasuk dalam kota yang dijadikan untuk FGD (*Focus Group Discussion*/kelompok diskusi terfokus) yang diadakan oleh Kelompok Kerja Revolusi Mental Rumah Transisi. FGD sebelumnya diadakan di Jakarta, Aceh dan Papua. FGD ini melibatkan 300 orang budayawan, seniman, perempuan, netizen, kaum muda, pengusaha, birokrat, tokoh agama/adat, akademisi dan LSM. Kesimpulan yang diperoleh dalam FGD ini adalah bangsa Indonesia butuh mengubah mentalitas secara revolusioner karena adanya gejala krisis nilai dan karakter, krisis pemerintahan dan krisis relasi sosial ([revolusimental.go.id](http://revolusimental.go.id)). Selain itu, PNS Kota Surabaya kerap kali terkena teguran dari walikota karena kinerja yang kurang maksimal dalam melayani masyarakat.

Beberapa penelitian yang meneliti tentang kualitas pelayanan publik pernah dilakukan oleh Alfi Rachmadi yang berjudul “Kualitas Pelayanan Publik Media Center di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya”. Kesimpulan dari penelitian ini yaitu pada umumnya pelayanan pada *Media Center* di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya sudah cukup baik, namun masih terdapat masalah terkait dengan jam kerja petugas *Media Center* yang hanya melayani pada saat jam kerja saja.

Penelitian serupa tentang kualitas pelayanan yang berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Surabaya” juga pernah dilakukan oleh Mertilinda Adelberty dari Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan pada umumnya belum terpenuhi secara optimal. Terutama pada indikator sikap petugas, kemudahan prosedur, pelayanan sesuai SOP dan kepuasan pelayanan mendapatkan nilai rendah.

Kedua penelitian mengenai kualitas pelayanan publik di Surabaya menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik yang masih belum maksimal. Hal ini yang membuat penelitian sikap PNS Kota Surabaya mengenai ILM Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS menarik untuk diteliti.

Penelitian serupa mengenai sikap dan Iklan Layanan Masyarakat pernah dilakukan oleh Syifa Ibtisamah dengan judul “Efektivitas Pesan Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental di Kalangan Petani”. Hasil penelitian ini adalah pesan video iklan layanan masyarakat revolusi mental efektif meningkatkan pengetahuan petani, namun belum efektif dalam mengarahkan sikap. Penelitian selanjutnya pernah dilakukan pula oleh Yudhi Susanto yang berjudul “Sikap Masyarakat Surabaya pada Iklan Televisi Teh Botol Sosro Versi ‘PET 240 ml’”. Hasil penelitian ini yaitu responden mempunyai sikap positif terhadap iklan tersebut. Hasil pengolahan data menunjukkan prosentase tiga komponen sikap, yaitu kognitif, afektif dan konatif menunjukkan yang besar di kategori positif. Selain dua penelitian diatas, penelitian serupa pernah dilakukan oleh Marcella yang berjudul “Sikap Pemirsa Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Pepsodent Versi Gosok Gigi”. Hasil penelitian ini adalah sikap

pemirsa Surabaya mengenai iklan tersebut adalah positif dari ketiga komponen sikap.

Melalui penelitian ini, peneliti ingin mengetahui sejauh mana Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH, khususnya versi PNS dapat memberikan efek bahkan merubah sikap PNS Kota Surabaya setelah menonton ILM tersebut. Sehingga perlu diketahui sikap PNS Kota Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana sikap Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS?”

## **I.3. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui sikap Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS.

#### **I.4. Batasan Penelitian**

- a. Subjek penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya.
- b. Obyek penelitian yakni sikap Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya mengenai Iklan Layanan Masyarakat Gerakan Nasional Revolusi Mental #AYOBERUBAH versi PNS.
- c. Penelitian akan dilakukan di kota Surabaya.

#### **I.5. Manfaat Penelitian**

##### **I.5.1. Manfaat Akademis**

- Menjadi media pembelajaran dalam pengembangan keilmuan komunikasi khususnya dalam kajian mengenai sikap dan penerapan teori model komunikasi Lasswell.
- Sebagai salah satu bentuk referensi penelitian dalam mempelajari sikap khalayak media massa, khususnya televisi.

##### **I.5.2. Manfaat Praktis**

- Memberikan saran dan masukan membangun bagi Kementerian Koordinator bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dan Pemerintah dalam menjalankan program yang dipromosikan melalui Iklan Layanan Masyarakat.
- Memberikan saran bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk mengevaluasi kinerja PNS.